

RENFORCEMENT DES CAPACITES DES DEMANDEURS D'ASILE

1. LE PROBLEME

Quand les demandeurs d'asile arrivent dans un nouveau pays, leur première nécessité est de trouver un logement et d'accéder à une forme de revenu pour assurer leurs besoins les plus élémentaires. A un stade ultérieur du processus de demande d'asile, d'autres besoins apparaissent. Qu'ils obtiennent ou non un statut, il est important qu'ils restent motivés et qu'ils soient accompagnés dans leur développement personnel, sur le plan tant de l'amélioration de leur situation sociale que du renforcement de leur expérience professionnelle.

Il existe des disparités significatives au niveau de la qualité et de la portée des services fournis par les Etats membres, ainsi que des ressources humaines et financières allouées à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile, notamment depuis l'élargissement. Dans certains cas, les ressources disponibles sont utilisées de manière inefficace en raison du manque d'expérience ou parce que les structures de soutien et d'accueil ont été mises en œuvre très récemment, en particulier dans les nouveaux Etats membres.

Dans certains Etats membres, il existe de très nombreux acteurs locaux de terrain intervenant sur une petite échelle, telles les ONG et autres associations aidant les demandeurs d'asile, mais ils manquent de coordination entre eux et d'un bon système de communication. Dans d'autres pays, les personnes qui travaillent avec les demandeurs d'asile ne sont pas suffisamment formées et préparées à s'occuper d'individus ayant des besoins très spécifiques, des cultures différentes et vivant dans des conditions très difficiles.

En conséquence, il existe souvent des duplications ou de sérieuses carences dans les services et les activités ciblant les demandeurs d'asile. De surcroît, le manque de coordination, d'expérience et de formation des prestataires se traduit souvent par une connaissance et une compréhension insuffisante des conditions, des besoins et surtout de la contribution potentielle des demandeurs d'asile à leur société d'accueil. De fait, les demandeurs d'asile qui n'ont accès qu'à des services de médiocre qualité ne bénéficient pas du soutien nécessaire à leur intégration ou à leur retour dans leur pays d'origine et risquent de perdre leurs motivations.

2. IMPORTANCE DES POLITIQUES

2.1. LA DIMENSION EUROPEENNE DE LA QUESTION

Depuis le milieu des années 80, le nombre de personnes demandant l'asile dans l'Union des 15 a drastiquement augmenté, culminant en 1992 avec 600 000 demandes enregistrées. Ensuite le nombre des demandes a régressé pour atteindre environ 225 000 en 1996 mais connaît depuis lors une tendance à la hausse. On estime que près de 395 000 demandes ont été déposées en 2002. Depuis les années 90, les 15 anciens Etats membres de l'UE ont reçu en moyenne 14 demandeurs d'asile pour 1000 habitants.

La situation des nouveaux Etats membres est légèrement différente. Après avoir chuté de 5 400 en 1991 à quelque 2 200 en 1994, le nombre des demandes d'asile a augmenté chaque année et dépassait 36 000 en 2003, les nombres les plus élevés de demandes étant enregistrés en République Tchèque (près d'un tiers de toutes les demandes), en Pologne et en Slovaquie.

Les données statistiques concernant les demandes d'asile confirment le fait que chaque Etat membre de l'Union Européenne des 25 a du, ou doit, fournir de plus en plus de services d'assistance aux demandeurs d'asile pendant le traitement de leur demande. Etant donné que la durée du processus décisionnel peut atteindre plus de cinq ans dans quelques Etats membres, il est nécessaire de mettre en place un soutien continu et parfois de longue durée.

2.2. CADRE POLITIQUE DE L'UE

Les programmes de l'initiative communautaire EQUAL de tous les Etats membres de l'UE soutiennent des activités relevant du thème Demandeurs d'asile (GTE 5) qui encouragent spécifiquement l'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'asile. Lors du premier tour du programme, ce thème regroupait 38 partenariats de développement (PDD) et 13 partenariats transnationaux (accord de coopération transnationale, ACT). L'intégration sociale et professionnelle des demandeurs d'asile dépend fortement du renforcement des capacités (« capacity building »), car elle est essentielle avant même de pouvoir mettre en oeuvre toute action directe en faveur des demandeurs d'asile, que ce soit au niveau de l'accueil, l'orientation, l'information, l'éducation, la formation ou l'accès au marché du travail.

Le processus d'inclusion sociale, un autre instrument important de la politique de l'UE, met en lumière l'exclusion croissante à laquelle sont confrontés les immigrés et exhorte à redoubler les efforts pour promouvoir leur insertion sociale. Il souligne qu'une meilleure intégration des immigrés requiert le renforcement des capacités de ceux qui travaillent avec eux, ainsi que l'amélioration de la qualité des services et de l'accompagnement visant à leur insertion dans le marché du travail. Les demandeurs d'asile ne sont pas inclus formellement dans la Stratégie européenne pour l'emploi, mais les Etats membres tentent de plus en plus souvent d'encourager l'intégration de tous les publics défavorisés (y compris des travailleurs immigrés et des minorités ethniques).

Le Conseil européen de Tampere en 1999 a lancé le régime d'asile européen commun (CEAS). Pour de nombreux Etats membres, l'adoption de la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile et sa mise en oeuvre vont requérir des efforts substantiels de renforcement des capacités. Le CEAS a été complété par le Fonds européen pour les réfugiés (FER) dont la mission est d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il s'est avéré être un instrument de première importance pour le renforcement des capacités au sein des organisations qui ont bénéficié de son soutien financier.

3. NOUVELLES SOLUTIONS : BONNES PRATIQUES D'EQUAL

3.1. LES FACTEURS DU SUCCES

Pratiquement tous les PDD du thème Demandeurs d'asile ont mis en oeuvre une activité ayant trait à la construction de capacité. Dans une certaine mesure, on peut déjà considérer le processus de construction de partenariats au niveau national ou transnational, qui est imposé à tous les projets EQUAL, comme un important exercice de construction de capacité. Mais les PDD sont allés plus loin que le simple établissement de partenariats pour mettre en oeuvre leurs activités. Les PDD reconnaissent que pour améliorer et étendre le soutien et l'assistance aux demandeurs d'asile, il est fondamental dans un premier temps de chercher comment améliorer leurs propres structures organisationnelles, leurs approches professionnelles et les liens avec l'ensemble de la communauté. Les facteurs clés identifiés du succès de l'établissement des systèmes d'accompagnement des demandeurs d'asile sont les suivants:

- De solides partenariats et accords de collaboration. Un programme de travail précis et des accords, plus ou moins formels, de collaboration ont permis de mieux coordonner les activités et d'assurer que les interventions soient efficaces, efficientes et bien ciblées, et les services de bonne qualité. Des accords spécifiques de coopération ont renforcé les engagements des partenaires envers certains résultats escomptés et ont spécifié précisément leurs rôles, responsabilités et tâches. Les partenariats les plus efficaces étaient souvent constitués d'une grande variété d'acteurs de la fonction publique, du secteur privé et des ONG à différents niveaux (national, régional et local).
- Les instruments de pratique des réseaux, tels que les bases de données en ligne, les outils de recherche de concordance et autres mécanismes visant à faciliter le travail en partenariat et à faire coïncider les besoins des demandeurs d'asile avec les opportunités d'éducation, de formation et d'emploi.

- Les actions visant à améliorer la connaissance et la compréhension des personnes travaillant avec les demandeurs d'asile sur les conditions spécifiques et besoins de ces personnes en termes de respect de la réglementation, d'information sur le marché du travail, d'aspects culturels et psychologiques, etc.
- Les activités de construction de capacité visant à améliorer l'interface avec la communauté locale et à faire connaître au grand public les conditions, besoins et potentiels des demandeurs d'asile. Les principaux facteurs de réussite de ces actions comprennent l'implication stratégique des acteurs clés, tels que les employeurs, les organisations patronales et syndicales, la participation des citoyens et l'utilisation de techniques de marketing à des fins de sensibilisation.

3.2. LES ARGUMENTS

Presque tous les 38 PDD du thème Demandeurs d'asile ont participé au forum de discussion sur la construction de capacité. Ils ont partagé leurs expériences et bonnes pratiques et ont sélectionné, suite à un processus d'évaluation par les pairs, les approches qui semblaient fonctionner le mieux et paraissaient les plus transférables. Auparavant, 25 pratiques prometteuses, représentant 66% de tous les PDD de ce thème, avaient été présélectionnées après un appel à bonne pratique sur tout le territoire de l'UE. Les PDD devaient remplir un questionnaire expliquant le fonctionnement, les résultats et les principaux bénéficiaires de la pratique. Les réponses ont été soumises à un panel d'experts pour une première évaluation avant d'être validées par des représentants de la Commission, du CERE, des autorités de gestion, des structures nationales de soutien et des PDD. Le forum de discussion a conclu que le succès de la construction de capacité repose sur les principes clés suivants :

Les réseaux améliorent la communication entre les acteurs et permettent de mieux connaître et comprendre les questions liées à l'asile

Les six pratiques sélectionnées dans ce domaine montrent que les réseaux établis par les PDD étaient disparates. Certains réseaux, incluant des acteurs au niveau national, tels que les conseils à l'immigration et les services publics de l'emploi, avaient une dimension stratégique tandis que d'autres, travaillant directement avec les demandeurs d'asile, avaient des objectifs très opérationnels (ex. accords formels « tripartite » de coopération entre un demandeur d'asile et une structure d'accueil, une ONG, un établissement de formation, un tuteur ou un employeur, portant sur un itinéraire personnel vers l'emploi¹). D'autres partenariats visaient à intégrer les activités de leur projet dans des dispositifs de collaboration élargie pour l'emploi et l'insertion, comme par exemple les pactes territoriaux pour l'emploi.

Dans l'ensemble, toutes les activités de pratique des réseaux ont permis d'améliorer la connaissance et la compréhension des questions d'asile. Mais ce n'est pas tout, elles ont en effet permis de convaincre les partenaires d'adopter une attitude plus « flexible » à l'égard des nombreux obstacles réglementaires auxquels sont souvent confrontés les demandeurs d'asile. Ainsi en Allemagne, par exemple, un accord informel a été conclu avec les autorités concernées afin que les demandeurs d'asile ayant reçu une réponse négative à leur demande d'asile puissent poursuivre leur formation professionnelle si leur futur profil professionnel a déjà éveillé l'intérêt de plusieurs employeurs potentiels.

Les outils de pratique des réseaux facilitent la coordination des services et la « concordance »

Plus de 20% des PDD ont développé des outils et des cadres spécifiques pour faciliter la communication entre les demandeurs d'asile et les organismes d'enseignement, les employeurs

¹ Le PDD espagnol ENEAS – EQUAL a établi de tels accords de collaboration dans le but ultime d'aider les demandeurs d'asile à trouver des emplois. Il s'agit, par exemple, d'un accord entre une autorité régionale, un prestataire de formation et un centre public d'accueil des demandeurs d'asile géré par l'IMSERSO (Institut des migrations et des services sociaux). L'accord concerne l'intégration de demandeurs d'asile dans un programme ordinaire de formation professionnelle leur permettant d'obtenir un contrat de travail s'ils réussissent leur formation.

et les prestataires d'autres services, et faire correspondre leurs attentes respectives. Plusieurs PDD ont mis en place des bases de données qui sont pour la plupart accessibles en ligne. Elles permettent, pour la première fois, de relier et d'encourager la coopération entre une grande variété de services et d'organismes du secteur de l'éducation et de la formation, les employeurs et autres acteurs. De surcroît, ces outils de pratique des réseaux permettent d'enregistrer les besoins et les potentiels spécifiques des demandeurs d'asile. Ils les aident donc à accéder aux services connectés et à trouver les opportunités de formation et d'emploi correspondant le mieux à leur profil. On a observé des exemples particulièrement réussis dans les pays qui n'avaient pas de système centralisé géré par les pouvoirs publics ou dont les ressources nationales étaient insuffisantes². Dans ces cas, l'accueil, le soutien et l'intégration des demandeurs d'asile ont été progressivement pris en main par les ONG, autorités locales et autres agences, mais en raison du nombre élevé des parties prenantes impliquées, les services se dupliquaient et la communication était déficiente.

La formation des personnels travaillant avec les demandeurs d'asile améliore la qualité des services qui leurs sont fournis et aide à leur intégration

Tous les PDD participant aux discussions sur les bonnes pratiques ont convenu que pour travailler avec les demandeurs d'asile, une connaissance approfondie et une compréhension de leurs conditions et besoins spécifiques sont nécessaires. En formant et en guidant les personnes qui travaillent avec les demandeurs d'asile, près de 30% des PDD ont pu s'assurer qu'elles étaient en mesure de leur dispenser les meilleurs services et leur indiquer les meilleures opportunités. Une dizaine des pratiques retenues ont fourni des exemples d'approches permettant de former et de guider ces personnes, dont des ateliers pour les animateurs, des sessions de formation pour le personnel des universités et le tutorat pour les travailleurs de terrain. Les courtes sessions de formation qui portaient sur des sujets divers (ex. processus d'asile et contexte national, services disponibles pour les demandeurs d'asile, résolution de conflit) ont été dispensées par le biais de différentes méthodes (discussions de groupe, études de cas, jeux de rôle) ont été plutôt réussies, tout comme les journées d'apprentissage mutuel qui ont offert une opportunité aux demandeurs d'asile et aux réfugiés de rencontrer et de discuter avec les professionnels³.

Les activités de sensibilisation ont fait connaître au grand public les conditions, besoins et potentiels des demandeurs d'asile et ont renforcé leur capacité à agir

Les principaux bénéfices de la sensibilisation et de l'amélioration de l'interface avec la communauté locale furent la création d'un environnement de compréhension et d'empathie, ainsi que l'amélioration de l'intégration et le renforcement de la capacité à agir des demandeurs d'asile. Tous les PDD ont mis en place une activité de sensibilisation. Les neuf pratiques retenues ont montré que quelques PDD avaient développé des « stratégies formelles de marketing » pour, par exemple, convaincre les dirigeants de PME de proposer des places de stages aux demandeurs d'asile à l'aide d'une campagne par affichage. Les activités alliant « loisirs » et information se sont aussi avérées efficaces, comme par exemple des événements sportifs, pièces de théâtre et autres manifestations culturelles, la sensibilisation des jeunes dans les écoles et l'organisation d'une exposition avec une journée porte ouverte dans un centre

² Le PDD grec Anadrasl-Istos a mis en place ESTIA une base de données en ligne très sophistiquée pour faire correspondre les demandeurs d'asile avec les services ou les opportunités d'éducation et de formation qui leur conviennent le mieux. La base de données relie au total une quarantaine d'opérateurs répartis dans plus de 22 points de contact sur tout l'axe Attique-Thessalonique-Crète. Elle renferme des informations détaillées sur la mission et les fonctions des partenaires du réseau, ainsi que sur les profils des demandeurs d'asile. ESTIA fonctionne comme service à guichet unique et est un excellent outil de coordination et de communication pour les organismes connectés.

³ Un exemple de PDD ayant développé un programme de formation pour les animateurs est fourni par le PDD SONAS en Irlande. Une évaluation des cours d'induction qu'ils ont organisés indique que le programme est un excellent dispositif, en termes notamment d'amélioration des compétences en communication et en gestion des conflits. Les animateurs ayant suivi cette formation ont aussi mentionné le fait que la formation leur a permis de mieux comprendre leur rôle au sein du projet et qu'elle constitue une bonne introduction à l'emploi. La formation s'est avérée bénéfique tant directement pour le groupe ciblé par le programme, c.a.d. les animateurs, qu'indirectement pour les demandeurs d'asile qui sont les bénéficiaires finals.

d'accueil. Dans deux pays au moins, des activités de sensibilisation ayant initialement des prétentions limitées ont attiré l'attention au niveau national, (ex. des parlements nationaux)⁴.

4. MESSAGES DE POLITIQUE :

Les acteurs institutionnels de l'UE : Commission européenne, Parlement européen et Etats membres.

- La formation élémentaire et les autres formes classiques de préparation de tous les intervenants et professionnels travaillant avec les demandeurs d'asile devraient constituer une composante pratique du CEAS. Il faut que la formation soit adaptée au contexte particulier du pays d'accueil et structurée en différents niveaux de complexité en fonction des rôles joués et des compétences requises par les personnels suivant cette formation.
- Il faudrait organiser au niveau de national et européen des campagnes de sensibilisation en faveur des demandeurs d'asile afin de changer les comportements de la société. Ces dernières années, une hostilité croissante s'est développée en Europe à l'égard des demandeurs d'asile, qui est imputable à l'ignorance et à la confusion entre les demandeurs d'asile et les immigrés clandestins. Il existe également des questions plus générales de compréhension des autres cultures. Il est essentiel que la communauté locale et le grand public soient conscients tant de la raison pour laquelle les demandeurs d'asile sont venus dans le pays d'accueil que du fait qu'ils pourraient contribuer positivement à la communauté locale, un aspect souvent ignoré dans les débats. Le FER a apporté un soutien à des actions de sensibilisation, mais il reste certainement encore des efforts à fournir pour changer les comportements de la société et des communautés.
- Les activités de construction de capacité fonctionnent dans différents contextes nationaux et régionaux à travers l'UE, ainsi que pour d'autres groupes défavorisés, et les pratiques sont actuellement intégrées dans les politiques au niveau national.
- Les activités transnationales, par le biais des journées d'échange de bonnes pratiques et des partenariats transnationaux, permettent d'identifier les solutions politiques qui sont applicables dans d'autres contextes. Les bonnes pratiques identifiées et retenues sont présentées aux décideurs politiques car elles participent à l'avancement du CEAS.

Autorités nationales / régionales / locales et employeurs

- La formation de tous ceux qui travaillent professionnellement avec les demandeurs d'asile, que ce soit dans le secteur public, privé ou caritatif, devrait être considérée comme une pratique normale au même titre que la formation à la diversité ou la formation professionnelle des personnels travaillant avec des personnes handicapées ou des publics défavorisés. Les demandeurs d'asile constituent une catégorie unique, avec un ensemble de besoins très particuliers. Brièvement, cette formation devrait porter sur : la formation à la diversité et la formation comportementale dans les relations professionnelles avec les demandeurs d'asile, la démystification et la correction des méprises autour des demandeurs d'asile, les besoins spécifiques des demandeurs d'asile en tant que groupe de clients, le contexte et les causes des flux migratoires, la remise dans leur contexte des besoins des demandeurs d'asile et l'information sur l'orientation des demandeurs d'asile vers les services de soutien complémentaire.

⁴ Un PDD finlandais a voulu faire comprendre à des citoyens que des demandeurs d'asile vivaient parmi eux en mettant l'accent sur leurs potentiels et leur volonté de participer à la vie de la société. Les demandeurs d'asile ont préparé une exposition sur leur vie quotidienne dans un musée local et participé à un défilé de mode qui est maintenant présenté à travers le monde. Les activités prévues pour une petite échelle ont eu un véritable effet boule de neige et les résultats dépassent les espérances : les demandeurs d'asile se considèrent comme des membres à part entière de leur communauté locale et non plus comme des *outsiders*. Le projet a également éveillé l'intérêt du parlement national dont des membres pratiquent un *lobbying* en faveur d'un renforcement des droits et des soutiens pour les demandeurs d'asile.

- Les réseaux et les instruments de pratique des réseaux améliorent significativement la communication et la coordination et donc la qualité, l'efficacité et l'efficacité des prestataires de services.
- Les réseaux et les instruments de pratique des réseaux contribuent à faire coïncider les demandeurs d'asile avec les opportunités appropriées d'éducation, de formation et d'emploi. Ils permettent de réaliser des économies car les demandeurs d'asile tendent à moins « laisser tomber » et peuvent devenir autonomes.